

第2章 政策ネットワーク研究の射程とネットワーク波及モデル

政策ネットワーク論は、実際の政策過程において従来主導的な役割を果たしてきた公的セクターの占有量の減少とコントロールの質の変容を受けて、ここ20年余りの間、まさに理論と実証の体系の確立に向けた奮闘が今日まで続けられている分析枠組みである。この理論に対する評価は後にみるように、特に近年において賛否両論入り乱れた状況にあり、かつ批判論者、肯定論者とも互いに決定的な説得力を提示し得ないでいる。

その第1の理由として、片や政策ネットワーク研究を実証研究と同一視ないしは同化させているのではないかという理論研究者の側からの反発にも似た疑問があり、片やひたすら観念論を展開して事例研究に踏み込むことをためらっているのではないかという実証研究者の側からの懐疑にも似た気持ちがあることが挙げられる。もちろん、こうした見方については、実証と理論とは本来同一の研究者が一人二役的に取り組むべきものであり、現に取り組んでいるという反発がなされるかもしれない。だが、それでもやはり観察者の内面には対象を演繹的に解釈するのか帰納的に把握するのかといった「分岐点」が存在するのではないだろうか。

政策ネットワーク論をめぐる評価が定まらない第2の理由は、ミクロ、メゾ、マクロの各レベル間において諸アクターの流動的かつ交錯した動態が見られるからである。政策過程に参入する諸アクターの相互作用は超国家レベルでも展開されているし、観察者の関心が専ら組織を代表する個人に集約されることもまれではない。また、利害者代表としての組織意思に無関心ではいられないし、国家論や社会論でいうところの組織は国家・社会を形成する重要な一構成要素である。要するに諸アクターは個人、組織、国家ないしはその連合体のいずれとしても把握され得るのである。

第3の理由として、政策ネットワーク論が政策学、制度学、管理学という行政学の「分立」状況を「合成」状況に変えてくれるのではないかという期待のある反面、この3つの学が混在し、混迷の様相を呈していることが挙げられる。特定の政策領域の研究に従事する者には、最終的に何らかの解決策、将来予測、規範論などを提示することが求められる。しかし、同時に観察者は当該政策領域固有の制度と管理、そして両者が組み合わせられた構造の静態と動態を理解し論じなければならない。このように政策学は観察者を当該政策領域の制度と管理に吸引する特質を本来的に備えており、政策領域間をまたがる制度論や管理論にはなかなか到達し得ないのである。

管理学は、個別政策領域を鳥瞰し、各政策領域の緊急性や必要性のバランスを勘案しつつ、政策の優先順位の提示をも含めた「調整」ないしは「統治」の行政学である。そして管理学が管理学たるためにはその基盤として政策学の蓄積が不可欠である。制度学についても運営、摩擦、調整・修正行為や、制度を基盤とする行政活動の動態を把握し理解するためには政策学や管理学を必要とする。

本章では、従来の行政学体系の再構成を迫る素材が政策ネットワーク論にはちりばめられているという認識のもと、イギリスを中心とする近年の文献を検討することを通じて、その認識枠組み、分析視覚、論者間の差異、モデル、派生課題などについて探っていくこととしたい。

以下、まず、第1節ではロウズモデルの意義について考察する。イギリスにおける政策ネットワーク論は、その肯定と批判的見解、事例研究における分析の視点、新たな理論構築を目指す動きのいずれにおいてもロウズを中心に展開しているように思われるからである。第2節では他の研究者による近年における政策ネットワーク論の展開を紹介する。第3節では政策ネットワークの特質を考察する上で有用であると思われるいくつかのモデルを示す。第4節ではロウズによるイギリス行政学に対する警鐘の中身を示し、第5節で1節から4節までのポイントを踏まえ、政策ネットワーク論においてどのような特質と課題が読み取れるのか考察を加えた上で、ネットワーク波及モデルの提示を試みたい。

第1節 ロウズモデルの意義

クリストファー・ポリット(Christopher Pollit)ら¹は、90年代におけるイギリス政府の主要な2つのプログラムとして、91年にスタートしたシティズンチャーターと行政サービスをめぐる契約・市場化促進策を挙げる。ポリットらによれば、保守党政権によって強調された顧客サービスと契約・市場化のペースは、97年に誕生した労働党政権でも政策の主流に置かれ、90年代以降の基本的な潮流に歯止めはかけられていないという。

民営化あるいはサービスをめぐる購入者と提供者の分離を継続し、「サービスファースト」「ベストバリュー」「サービス調達水準達成モデル」(a benchmarked Procurement Excellence model)などから労働党政権の基本的スタンスを読み取ることができるとも位置づけている²。

マイケル・ハウレット(Michael Howlett)ら³によれば、政策ネットワークは既に77年の時点で国家と社会的諸アクターとの共同をもたすリンクであった。「鉄の三角形」では人々のオープンなネットワークを見過ごしてしまうという指摘がなされ、この対極にイシューネットワークが存在するとしたヒュー・ヘクロ(Hugh Hecllo)の見解を紹介する。

ハウレットによれば、既にこの時点でヘクロは、鉄の三角形やサブ政府の概念が参加者の小さな範囲を前提としていること、反対に、イシューネットワークは多数の参加者から構成され、環境変動的な相互の誓約や他者への依存という特性を持っていることを指摘していた。こうした政策ネットワーク論のある意味で細々とした水脈を統合させようとしたのがロウズである。80年代の初期に様々な政府省庁や担当部局の間での相互作用や、政府と社会組織との間の相互作用が政策ネットワークを形成し、この政策ネットワークが政策を形成し展開させると主張したのである。ロウズによれば、ネットワークは「統合」のレベルに応じて様々であり、この統合とは構成員の安定性、構成員に対する制約といった機能、他のネットワークや人々からの分離の程度、そして、コントロール可能な資源の性質を指すとされた。

80年代の後半になって、ヨーロッパの産業政策形成研究の中でヴィルクスとライト(Wilks and Wright)は、ロウズが示したネットワークは5つの主要な次元に応じて異なるとした。すなわち、ネットワークの構成員の関心、構成員資格、構成員の相互依存の程度、当該ネットワークが他のネットワークから分離されている程度、構成員間における諸資源の配分の変化、がそれである。ヘクロによって展開された鉄の三角形

からイシューネットワークまでの連続体を洗練化することが試みられたのである。さらに、ヴィルクスらは「共同体」という語を政策形成に関わる事象を包含するカテゴリーとして、一定の基盤にもとづき相互作用する「共同体」構成メンバーにも注目した。

その後、92年にフランス・ヴァン・ワールデン(Frans van Waarden)は、ネットワークの分析次元として、諸アクターの数とタイプ、機能、構造、制度化、行動のルール、権限関係、アクター戦略、の7規準が設定されるとした。こうした政策ネットワーク研究の流れを受け、提示された諸モデルの修正・統合を試みたものがロウズによる類型モデルである。

「ウエストミンスターモデル」の批判的検証から出発したロウズ(R. A. W. Rhodes)⁴は、その著『統治の理解』(Understanding Governance)の中で、政府間関係、権力の相互依存、政策ネットワーク、コアエグゼクティブ(core executive)、統治(governance)、国家機能の空洞化(hollowing out the state)、再帰性(reflexivity)、責任(accountability)という8つのキー概念を設定し、これにもとづいて80年代以降の自らの政策過程研究を総括する形で論を進める。

「中核なき社会」(centreless society)、「分化した統治形態」(differentiated polity)、「制度的割拠化」(institutional fragmentation)といった概念用語を頻繁に用いつつ、政府間関係論においては、どのように政府間のネットワークが作動し、なぜそれらが変容するのかについて十分な説明がなされていないとし、政府職員間の相互作用についての言及もないと批判する。また、地方行政レベルでも、サービス執行に関わる公的セクター、私的セクター、ボランティアセクターからなる一連の諸組織を把握するために、地方「政府」に代わって地方「統治」という語句が用いられる状況にあり、中央への垂直的連結と様々な公的セクターへの水平的つながりが地方統治の特徴であるとする。この場合、統治とは自己組織化される組織間ネットワークの管理を意味する。

したがって、政策ネットワークは、政策過程における参加者を限定し、諸アクターの役割を明確にし、政策課題に含まれる争点とそうではない争点とを区分けし、ゲームの諸ルールを通じて諸アクターの行動を形成し、複数の特定の利害者を優越させ、私的政府の代わりとなる、重要な概念であるとした。

ロウズによれば、80年代90年代のイギリス政府は、政策ネットワークの弱体化とコントロールを企図し、同時に特定公益法人(special-purpose bodies)の創設に見られるように、中央政府が地方政府を「迂回する」サービス提供を追求した。その結果、ネットワークの構成メンバーには私的セクターとボランティアセクターがより多く包含されるようになり、政府による直接的コントロールから間接的コントロールへの変換が行われた。

ロウズは政策ネットワーク研究をめぐる課題として、交渉における協議状況を対象とした分析、構造、ネットワーク、諸アクター間の関係をめぐる分析、統治へのシフトとその結果をめぐる分析、政策変化の分析、比較研究の必要性、を挙げる。さらにコアエグゼクティブを一群のネットワークと位置づける。

そして、88年以来の国家の「空洞化」は国家機能のEUへの上昇型吸収と5,500余りある特定公益法人への下降型吸収、そしてエージェンシーへの外部型吸収を意味するとしている。具体的には、民営化と行政介入の範囲及び形態の限定、中央省庁・地方政府部局の機能喪失とこれに代わるエージェンシーに代表される執行システムの変化、イギリス政府の機能喪失とこれに取って代わるEU機関、新公共管理論を通じた公務員の裁

量の限定とそれに伴う管理責任(managerial accountability)の重視、政治と行政との明確な区別のもとでの政治的コントロールの顕在化、を挙げる。

さらにロウズは、事例研究が理論を検証する有効な手段だとして、これへの再帰を強調し、責任は政策とそのネットワークが担わなければならないとする。

ロウズは、コーポラティズムを政策ネットワークの準類型、すなわち、国家と資本と労働を代表する利益団体から構成される政策共同体の一種であるとした上で、ミクロレベルでは人的関係が、メゾレベルでは利益団体と政府の関係が、マクロレベルでは国家と市民社会との関係が各々観察対象となると指摘する。そして、ネットワーク分析の4つの次元、すなわち、利害、構成メンバー、垂直的・水平的相互依存、資源を提示し、横軸に一方の極を政策共同体、他方の極をイシューネットワークとする類型モデルを提示した(図表21)。

ロウズによれば、79年から94年までのイギリスにおける政府プログラムの潮流は、最小国家の導入(公務員数削減、民営化、規制緩和)、政治的権威の再主張(クワンゴ(quangos)に対する政治力の行使)、統制や監査および評価の拡大(行政サービスの執行を対象とした監査)、公的セクターの管理運営および構造をめぐる改革(管理主義と新制度経済論といった新公共管理論の2大潮流。前者は私的セクターの管理運営の公的セクターへの導入を、後者は市場競争といったインセンティブ構造を公的サービス提供に導入することを意味する)、公的セクターの民主化(オープンな政府)、文化変容(企業政府)、という6項目に分解可能であるという。

要するにサービス執行の断片化、広範囲に及ぶ契約の利用、企業的手法を用いた効率性の追求、官僚制に代わる市場や準市場の利用、そして消費者主義という政府・国家機能の変容が指摘されている。

結局のところロウズは、上下・外部からの国家機能の空洞化による制度の分化・多元化がコアエグゼクティブの制御能力をますます抑制することとなるので、今後、これとは逆のベクトルとしての集約的な制御・計画立案・合意形成の必要性、すなわち、コアエグゼクティブの能力を強化する方策(集権化と相互依存の同時進行)が追求され続けることになると予測する。したがって、マーケットテスト、契約、競争、準市場などに対する関心とは別に、調整、交渉、戦略的監視に関わる政府間管理(IGB=intergovernmental management)を研究の射程に入れるべきであり、このことが有効なネットワーク管理にあたっての要諦になると結論づける。

ロウズと同様、デビッド・マーシュ(David Marsh)も、立法部の実質的な役割の違いにより、アメリカの鉄の三角形モデルやサブ・ガバメントモデルはイギリスには直接的には当てはまらぬとし、アメリカではミクロレベルの人的関係が強調されるのに対して、イギリスの政策ネットワーク論では政治的諸機関の間での構造的関係こそが分析の対象となるとする⁵。

また、ネットワーク間の関係、特にセクターレベルとサブセクターレベルとの間のネットワーク間関係、さらには政策ネットワークと実施ネットワーク(implementation networks)との関係を検討することが今後の重要な研究課題であるとしている⁶。

第2節 政策ネットワーク研究の展開

1. 実証研究の展開

アンドリュー・ハインドモア(Andrew Hindmoor)⁷は、1948年のナショナルヘルスサービス(NHS)の創設以前のイギリス医療協議会(British Medical Association)と保健省(Ministry of Health)との協議を考察の対象とした。ハインドモアは政策共同体と市場やヒエラルヒーとの対照性に注目し、ネットワークを統治構造の第3者的で選択的な形態として理解する。ハインドモアによれば、市場での資源交換は法的に結ばれた契約を利用することによって成り立つし仲介される。ヒエラルヒーにおいては、これに相当する役割は権威によって演じられる。そして、政策共同体において資源交換が可能となるのは、諸アクターの間で互いの信頼関係が確立している場合である。どのようになぜ政策共同体が展開するのかを理解するためには、どのようにそしてなぜ信頼が生じるのかを理解する必要があるとしている。

ポール・クローク(Paul Cloke)⁸は、ホームレス政策をめぐる、当該地方行政機関の仲介を通じて企業、ボランティア関係者、コミュニティ関係者の中でパートナーシップ・ネットワーク(partnership network)が形成された事例を観察した。クロークによれば、中央政府・地方政府の担当部局をベースにした従来の機能的ネットワークは、私的セクターやボランティアセクターが加わったことで今やより一層複雑に変容し、政府諸機関は分化・多元化し、サービス執行のシステムは分散化されるようになっている。クロークは、中央政府と地方政府の主要な役割が、助成や協議を通じた政策ネットワークの調整あるいは管理の追及に縮小された状況を描写したのである。

ジェフリー・ダッドレイ(Geoffrey Dudley)⁹は、鉄鋼分野における政策ネットワークを観察し、「ブリティッシュ・スチール社(BSC = the British Steel Corporation. 民営化後はBS)が民営化された88年以前の段階で、特に70年代の後半から80年代の初期にBSCは運営赤字を充足するために政府からの補助金に依存していたが、一方で政府は技術面や財政面における専門性の点でBSCに依存していた状況を、典型的な資源相互依存の政策共同体として把握した。ダッドレイは、政府との関係の安定性、構成員に対する強い制約、サービス執行をめぐる責任の共有にもとづく垂直的な相互依存、他のネットワークや議会を含む公的機関からの隔絶、がなされたとまとめている。

しかし、ダッドレイによれば、民営化によりこうした資源の相互依存がなくなり、その結果、政策共同体は破壊され、イギリス政府の「国家の空洞化」への傾向に拍車をかけることになったという。さらに、ヨーロッパ化(Europeanization)は政府とBSという2つのアクターの相互依存を消滅させたという。そして、政府とある程度の距離を保った新しい関係(new arm's-length relationship)の中で、BSは今や産業政策における典型的なイギリスモデルとなっているのではないかと推論する。

ハバート・ハインネルト(Hubert Heinelt)らは、EUの「構造基金」(structural funds)における政策形成過程の垂直的水平的諸次元の複雑に絡み合った構造を分析するには、政策ネットワークこそが、フォーマルな諸機関の配列のみならず政策過程における複雑でインフォーマルな諸アクター間の関係を理解する手助けとなるとした。政策はますます、議会、行政部、行政諸組織といった在来の「経路」の外側に位置する政治的下部構造におい

て形成されるのであり、諸決定はしばしば高度に分権化された中でなされると強調する。

また、ネットワークの諸アクターの連結や境界は、フォーマルな諸機関や構造的な「はめ込まれ」(embeddness)によって決定づけられるわけではないことと、政策の諸問題が明確になり、政策の選択がなされ、諸アクター間の親縁性が生み出され、特定の政策解決が形成される過程が重要だとしている。政策ネットワークは制度的にあらかじめ構造化された利害の配置を反映するのみならず、ネットワーク構築の過程によって形成される社会システムそのものでもあると述べる¹⁰。

そして、地方レベルの諸機関は「周縁的」利点を持つがゆえに、例えば、欧州委員会はプロジェクトをめぐる良質のフィードバックをめぐって、地域から離れている中央政府よりも、こうした機関に依存する傾向にあると述べる¹¹。

ハンス・ブレッサーズ(Hans Bressers)らはドイツ、ハンガリー、オランダ、イギリス、アメリカ、EUの水利政策ネットワークをめぐる国際比較分析において、基本的な諸アクターとしての諸個人を設定した上で、ネットワーク内の諸個人の行動はネットワークの構築をもたらす諸組織の配列によって形成されるとした。そして、ネットワーク研究は政策関連事象をめぐる諸個人間の説明と構造的説明との組み合わせを提供するとした¹²。

また、水利政策領域における大規模な民营化を頂点とする企業経営的なアイデンティティの制度化により、歴史的に見て過去のどの段階よりも水利政策領域が外部的影響力にさらされることとなり、旧来支配的であった技術的思考の比重が低下したことも指摘する。さらに、イギリスの民营化過程において、政府が意図的に政策ネットワークを排除するケースがあるため、このような場合にはネットワーク概念を用いた分析は有用ではないとしている¹³。

なお、イギリスは対象とはなっていないものの、デビット・ノーク(David Knoke)らは、アメリカ、ドイツ、日本の労働政策領域の政策ネットワークを公共政策の諸決定に影響を及ぼそうとする関係諸組織間のコミュニケーション関係及び政治的サポート関係として概念化している¹⁴。

ノークらの研究では、国家機構のフォーマルな要素(政府諸機関)ではない、多くの私的アクターの政策決定への参加が想定されており、組織国家のパーспекティブとして、コアとなる政策領域諸組織間の政治的諸関係を検討することによって、政策形成における諸アクターの役割が明確にされる。このアプローチでは、個々の人間もしくは社会諸階層にではなく諸組織に焦点が当てられるが、ノークらによれば、個々の諸組織こそが組織化された利害の代表として政策論議に意義のある影響力を行使するがゆえに、分析レベルの対象にしたと説明されている。

今後の組織国家研究の課題は、マクロレベル、メゾレベル、ミクロレベルの分析を横断する形で政策過程における組織間関係が描写されることにあり、諸機関の組織制度上の作用と実際の作用が共に理解されなければならないとする。そして、インフォーマルな国家諸機関におけるネットワーク諸過程の静態ではなく、ミクロな動態すなわち、参加者間の流動的で絶えず変わる交換や協力を見極めることが重要であると結んでいる¹⁵。

2. ネットワーク分析論

ポリットら¹⁶は、あるアクターの決定が他のアクターの決定に依存するところの「反復

的な交渉ゲーム」が行われる場合に政策は形成されるとした。そして、各々の政策領域において、政府職員と利害関係者（諸アクター）との間での制度化された諸関係が存在しており、こうした中で諸アクターは政府職員に対する閉鎖的、継続的、特権的なアクセスを享受していることを明らかにした。さらに、両者間の接触の様式化は国家内のみならず国際的な政策ネットワークにおいても存在するとした。

クリス・ペインター(Chris Painter)ら¹⁷は、メトロポリタンディストリクトにおける多数の首長が、その執務時間の半分以上を他の地方の諸組織とネットワークを形成するために費やしているという調査結果を引用しつつ、地方におけるパートナーシップの促進や組織間による問題解決を志向しつつ「ベストバリュー」を掲げる労働党政権は、今後ともこうした方向性をさらに深めていくとしている。また、ローカルカウンスルのような多目的な諸機関ではなく、単一目的を掲げる諸機関の利用とその相対的な重要性が増す傾向にあると分析する。さらに、地方行政機関は「統合欠陥」(integration deficit)ともいべき諸構造の出現に対処するために、ネットワーク、パートナーシップ、協働という新しい関係形態を築く必要性があるという。

カーステン・ドーブジャグ(Carsten Daugbjerg)¹⁸は、政策結果とイデオロギーおよび制度的構造との関係をめぐる従来の議論では、どの政策類型が様々なネットワーク類型を生み出すのかについて明確な理論的見解もしくはモデルが提示されていないと批判する。したがって、政策ネットワークと政策選択との間の因果関係のつながりを明確にしなければならぬとする。

ジェーンズ・ブロム・ハンセン(Jens Blom-Hansen)¹⁹のように、政策ネットワークを参加諸アクターの活動を制約する諸ルールから構成される制度として理解する論者もいる。ハンセンによれば、制度における諸ルールが諸アクターの社会的相互作用を構造化するのであり、これによって、なぜネットワークは出現、変化、持続するのかという問いに対する答えが提供されるとした。

フィオノア・ヌナン(Fiona Nunan)²⁰は、政府諸アクターが決定作成のための情報、支援、正当性を獲得するために利益団体との関係を確立する必要がある、利益団体は政策決定への関わりや政策実施への協力を通じて自らの利害を促進し守ろうとする、という2点を強調する。ヌナンは、イギリスにおける包装及び包装廃棄物に関する EC 命令(Directive.1994年12月に成立)の実施計画作成をめぐる政府諸アクターと利益諸団体との間の協議に焦点を当て、政策過程における政策ネットワークの変容について考察した。その上で従来の政策ネットワーク研究はそのほとんどが静態的であるということと、ネットワーク形成の過程についての分析に欠けているという点を指摘した。

既存のネットワーク分析の限界を超越するための理論的戦略の提示を試みたコーリン・ヘイ(Colin Hay)ら²¹によれば、従来の政策ネットワークの視点では、耐久的で密集性のある静態的組織形態としてのネットワークの構造的性質が強調される傾向にあったが、最近の文献では、主としてネットワーク形成の局面での柔軟で適応性のある動態的特性が強調されつつあるという。しかし、未だにネットワークの形成、展開、変容、終結をめぐる理論展開が行われていないとして、コアエクゼクティブレベルにおけるネットワーク構造の展開と変容、変転する外部環境に対するその構造の柔軟性と適応性、共通の戦略的課題が形成・再形成される過程、といった局面に考察の重点が置かれなければならないと主

張する。

ヘイらは、社会保障省、内務省、通商産業省、エネルギー省の大臣・行政職員の現役・OBとの150回以上にも及ぶインタビューから、近年のネットワーク研究が理論と記述を融合させてしまう傾向にあること、ネットワーク形成の過程や実際に考慮することなしにネットワーク構造の輪郭を描写することに集中する傾向にあることを見出した。また、ネットワーク構造の密集性、永続性、不活発性からネットワーク動態の柔軟性、変動性、適応性に関心に移りつつあるとした上で、サイクル過程としてのネットワーク展開を提示する。ヘイらによれば、労働党政権の誕生以来、明らかにネットワーク配列の再編成が生じており、そのことは、例えば、極めて広範囲の政策領域をカバーする、非常に多くの特別委員会の設置にも現れているという。

3. クァンゴ研究とエグゼクティブ研究

クァンゴ(quasi-autonomous national governmental organization)は、行政機関からある程度の独立を保ちつつ、公的任務を達成するために公的資金を使うあらゆる機関と定義され、「非政府直屬公的機関」(NDPB=Non Departmental Public Bodies)は狭義の意味でのクァンゴとされる。(1996年現在でNDPBの数は1,194と1979年時点から45%の減少。しかし、この間のNDPBに対する支出は300%増加)²²。

サッチャー政権時代のクァンゴ設置の理由として、「地方政府を囲い込むことが可能となるし、長を戴く機関の手で政策を実行させることを可能とするからであり、その際の主導権は保守党が握る。また、新しい管理運営技術の導入により、クァンゴは官僚制の実際のサイズを隠し、国家機能を縮小させることに専念する政治家を勝利者として見せることができる。また、政府における各省と政治的領域との間の緩衝地帯を提供する。クァンゴは理論的には省庁の過剰負担を軽減し、各省を政府任務の詳細から解放する」ということが挙げられた²³。

マシュー・V. フリンダース(Matthew V. Flinders)らによれば、クァンゴには権限が分散されることで参加が拡大され、より活動的で直接的な市民形態を提供する能力があり、政策形成・実施過程において中心的な役割を担う可能性があるという。この作動に関する諸ルールの必要性が今までにないほど増大しており、過去に政府が社会に介入し始める際には、クァンゴのような諸組織を利用してきた事実から、政府がクァンゴと柔軟な関係を維持する強力なインセンティブが存在するとしている。すなわち、政府はクァンゴが「準(quasi)」であり続けることを望んでいるのであり、クァンゴが自立的に当該機関固有の資源を持ちながら顧客層に依存するのではなく、政府に依存することを望んでいると捉える。

フリンダースらがさらに指摘するのは、クァンゴは70年代には困難な政治的諸問題から手を引くための政府方策の一つであり、80年代には地方行政機関の権限を削減する方策でもあったということである。労働党政権はクァンゴをより市民にオープンなものとすることを志向しているものの、これが政治的非難の矛先を政府からそらすために利用される可能性があるとも述べている²⁴。

マーチン・J・スミス(Martin. J. Smith)は、ロウズによるコアエグゼクティブの定義を引用した上で、これに若干の修正を加えている。

すなわち、「コアエグゼクティブといった場合、中央政府と連携し、政府機構における異なる部門間での摩擦の最終調停者として活動するすべての組織や手続きをいう。要するに、首相、内閣、内閣委員会、それらに相当するフォーマルな機関、非公式な大臣の集まりもしくは会議、両党の協議や、省庁間の委員会などを取り囲んでいる諸制度、ネットワーク、日常業務といった複雑な網を包括する機構の中核である。コアエグゼクティブには内閣省、大蔵省、外務省、法務官、治安・情報機関といった調整担当機関も含まれる」²⁵とロウズの見解を引用した上で、他の中央省庁や大臣も政府内での政策作成のコアとなる単位であるがゆえに、コアエグゼクティブに含まれるとする。

スミスは、コアエグゼクティブ内の異なる資源を有する諸アクターの戦術と、これが政策結果やコアエグゼクティブの構造に及ぼす相互作用の影響に注目する。そして、コアエグゼクティブ内では各省庁が強力なアクターであり、中核(center)は省庁が中核に依存する以上に省庁に依存しているという観察結果を示す。一方で、エージェンシーに代表されるサービス執行の権限の分化により、コアエグゼクティブはその中核能力を衰退させ長期にわたる調整の問題に直面しており、例えば大蔵省によるコントロールの喪失化にも言及している²⁶。

第3節 政策ネットワークモデル構築の模索

マイケル・ハウレットらは、政治現象についてのアプローチを以下のように分類(図表2-2)した上で、厚生経済学、多元主義、コーポラティズム、国家主義はいずれも公共政策の作成における多面的・経験的な現実に対応していないと批判する。また、制度を国家、社会、国際システムにおける諸構造および組織と定義し、この制度的要因により、諸アクターの利害解釈や利害追求およびその結果が形成されるとする²⁷。

さらに、ハウレットらは政策ネットワークの8つの類型として縦軸にネットワーク内における国家-社会関係(国家指令型か社会支配型か)、横軸にネットワーク参加者の数とタイプ(国家諸機関、一つの主要な社会的団体、2つの主要な社会的団体、3つないしはそれ以上の団体)を設定した(図表2-3)。

この中で「官僚制ネットワーク」は、サブシステム構成員間の基本的な相互作用が専ら国家機関内においてなされる場合であり、「参加型国家主義的ネットワーク」は国家機関の諸アクターが主要な役割を演じるものの、組織化されない社会的構成メンバーが支配的な場合である。「多元主義ネットワーク」では多数の諸アクターがサブシステムに関わっているものの、国家諸アクターが支配的である場合を指し、「顧客主義ネットワーク」は国家機関が一つの社会的諸アクターを支配している場合を意味する。

「争奪的(captured)ネットワーク」では一つの社会的諸アクターが国家機関を支配している。「トライアド(triadic)ネットワーク」では国家機関が社会的諸アクターからなるサブシステムを支配する。「コーポラティストネットワーク」では2つの社会的諸アクターが国家機関を支配するが、「イシューネットワーク」は基本的には多数の社会的諸アクター間でなされる相互作用を指す²⁸。

タニア・A・ベーゼル²⁹は、ヒエラルヒーや市場に代わる統治の形態として政策ネット

ワークが把握される傾向にあるドイツと、国家・社会間の関係モデルとして捉えるアングロサクソン系諸国に関する考察を行っている。この中でベーゼンは、ネットワーク分析を社会構造分析の方法とみなす「量的アプローチ」と、構造ではなく諸アクターの相互作用の内容に焦点を当てるプロセス志向の「質的アプローチ」とに分ける(図表2-4)。この2つの方法論的アプローチは相互に排他的なものではなく補完的なものである。

次にベーゼンは、ステファン・ヴィルクス(Stephen Wilks)とモーリス・ライト(Maurice Wright)が、政府・産業間関係をめぐるサブセクターレベルにおける分析や、諸アクター間の構造的関係よりも人的関係の分析に重点を置いたことを紹介し、利害調整に注目するアングロサクソン系諸国の政策ネットワーク研究に対する批判を展開する。すなわち、利害調整派(the interest intermediation school)は政策ネットワークの特質を政策過程の特徴や結果と体系的に結びつける仮説を形成することができないがゆえに、この政策ネットワーク論では公共政策を分析する有用な道具にすぎなくなるというものである。

しかし一方で、ヨーロッパにおいて増加する政策ネットワーク研究では、政策決定(政策の形成と執行)に関わる相互に異なる諸アクターが、各々の利害を非ヒエラルヒー的な交渉を通じて調整する構図が示されていると述べる。ヒエラルヒー的な調整を行う単一の(国家)機関を土台として国家を中心に据えた統治概念を共有する他の理論とは異なり、政策ネットワーク論では「政府なしの統治」(governing without government)によって特徴づけられる政治構造の出現が概念化されていると指摘する。

これに加えて、政策ネットワークは広く分散した政策資源をプールし、広範囲に及ぶ様々な諸アクターを包含することができるとしている。しかし、その反面で、政策の変化を阻止し、特定の諸アクターを政策決定過程から除外し、結果的に民主的な責任からはほど遠いものとなる危険もあるという見解を示している。

ビビアン・ローンズ(Vivien Lowndes)³⁰も、社会的調整が達成されるところのネットワーク、ヒエラルヒー、市場を含むパートナーシップと、統治の様式としてのネットワークとを区別する。また、90年代は「ネットワークの時代」であり、ロウズと同様、イギリス政府が「新しい制御様式」(new operating code)を探っていると指摘する。

第4節 イギリス行政学に対するロウズの警鐘

ロウズ³¹によれば、イギリス行政学の支柱は、理論に対する敬遠、イギリス政府の構造・機能・諸関係を描写する歴史的事例研究を通じた制度研究、そして批判主義もしくは管理技術、によって特徴づけられる。イギリスでは1960年代後半から70年代において組織論、特に組織構造とこれを取り巻く環境との間の適合性に焦点を当てるコンティンジェンシー理論が取り入れられ、政策分析も80年代の初期には確立した。80年代のニューライトの激動に直面して、組織間分析を適用した政府間関係(IGR)と政府・産業間関係(GIR)の研究が、「経済社会リサーチカウンスル」(ESRC = the Economic and Social Research Council)のイニシアチブにより政策ネットワーク論をベースに進められた。

理論研究の面では、国家理論、合理的選択、新公共管理論が現存しているという。ところが、後者2者に対してイギリス行政学は関心を示さず、これを発展させようとする考え

もなく、特に新公共管理論は行政学研究者をして「身構えさせ、公式的な無関心を助長させた」という。

別の論考でもロウズ³²は、1970年代は特にアメリカ行政学が組織理論と政策分析を通じてイギリス行政学に影響を及ぼしたことや、イギリスにおける公共政策研究が社会政策管理、開発管理など常に別々の部門においてなされたこと、さらに、イギリスの政策研究のすべてが「外縁的」なものであり、包括的な政策分析がほとんどなされなかった点を指摘する。

ロウズによれば、新公共管理論の基底にあるのは制度経済学と管理主義であり、前者の基底には行政官僚制の非統合と契約・競争入札の利用による競争性の導入がある。一方、後者は実務的な専門的管理運営、客観性の設定と業務測定、私的セクターの経営様式の適用が土台となっている。両研究では「金銭に見合った価値のサービス」(value for money)という標語のもとで費用削減が強調される。

ESRCは国民健康保険(NHS)の全体的な管理運営について調査し、政府における業務測定アプローチの変化、組織的地位と業務遂行、評価機関、政府の効率性と効果性、遂行評価をめぐる比較研究や政策領域間の研究などに取り組んだ。ロウズの整理によれば、その後、従来の「3E」(経済性、効率性、有効性)に続き、新たな「三位一体」(trinity)、すなわち、エージェンシー、シティズンチャーター、マーケットテストが掲げられた。

このようにイギリス行政学の変容を概観した上で、ロウズは現在の行政学と取り巻く状況を以下のように悲観してみせる。すなわち、

「イギリス行政学の将来は荒涼としている。それは『季節の終わりに捨てられた雑草』であり、『マネジメントというサイレンへの屈服』であり、『便宜性のない旗とレッテルを貼られて売られる身』であり、研究テーマが『分割され目的がなくなった』状態である。こうした見方は極端かもしれないが、実際に行政学のサブフィールドは衰退している。伝統的なイギリス行政学は、行動社会科学からの攻撃によってではなく、管理主義や公共選択論の、また、80年代のドグマの影響により衰退した」と。

しかし、ロウズは一方で、イギリス行政学の「アカデミックな貢献という特性」への期待も表明する。ESRCに対する政府からの資金提供が80年代に減額されたにもかかわらず、93年と94年には「地方統治」と「ホワイトホール」という二大研究プログラムをスタートさせたことを挙げ、この中で「ウエストミンスター」や「ホワイトホール」を超越した政府構造の変容を、公的セクター、私的セクター、ボランティアセクターのネットワークに焦点を当てることで描き出したと強調するのである。ここから新しい理論的パースペクティブ、すなわち、「コアエグゼクティブ」や「国家の空洞化」、「政府から統治へ」、「組織のネットワーク化」、「官僚制の分化」が生まれたとする。

そして、こうした研究プログラムが存在すること自体、イギリス行政学に未来があることの証左だとし、「私たちは、方法論的な多元主義を促進すべきであり、独自の研究課題を設定し、政府の気まぐれ(w whim)には追従すべきではない。また、一見取るに足りないようにみえる諸組織の有するパワーを注視すべきであるし、行政官僚制を有効にサービスを執行する存在として擁護すべきでもない。要するに私たちはもう一度、行政学が多面的で多種多様な装いを見せる政府の諸機関を理解するために何がしか貢献するものであるこ

とを証明しなければならない」と結論するのである。

第5節 政策ネットワーク論をめぐる課題と特質

果たして政策ネットワーク論は政策の時系列的展開、すなわちネットワークの変容を包括する形で、諸アクターの動態を描き出さなければならないとする要請に応えることができるのであろうか。あるいはネットワーク研究は静態的なレベルにとどまっているという批判を克服できるのであろうか。こうした疑問に答えることができるか否かは、今後の政策ネットワークをめぐる実証研究が、その質と量において相互に関連し、共通のアジェンダを設定できるかどうかにかかっているのではないだろうか。

個々の研究者が取り組もうとする政策領域における諸アクターの相互作用や関係構造の加速度的な変容は、ネットワークの制御者・調整者である公的セクターが従来有していた役割や機能の大転換を迫っており、そのことは同時に、私的セクターやボランタリーセクターが公的セクターとの何らかの新しい均衡・不均衡関係を築き上げていかなければならないことを意味する。

要するに、現代の政策過程システムそのものが、従来の境界やミクロ・メゾ・マクロの各レベルにおける公的セクターから私的セクター、ボランタリーセクター、エージェンシー、クワンゴなどへの水平的「分散」と、マクロ・メゾ・ミクロレベルへのいわば下降型の非ヒエラルヒー的な垂直的「分権」、さらにこれに加えて上下双方向の「政府の空洞化」をもたらしつつ、ネットワーク化しているのである。政策ネットワーク論はいわばこのような「動態」を把握しようとする一つの分析枠組みである。したがって、政策ネットワーク論そのものが国家と社会のネットワーク化と連動する形で拡大・変容・修正せざるを得ない特性を備えているのであって、ネットワーク論批判は政策過程研究に携わる者の目的ではなく、この理論の洗練化に向けた手段でなければならない。

ところで、コアエグゼクティブ研究の登場にみられるように、コアの「コア」が強化されるのか弱体化されるのかについての見方は分かれるものの、ネットワーク化という現代的趨勢は、同時に統治の局面からネットワーク化に反作用するような各レベルにおける水平的「集中」と、ミクロ・メゾ・マクロレベルへのヒエラルヒー的な垂直的「集権」という現象形態を不可避なものとして生み出しており、だからこそ、「ネットワーク」研究と同時にこれとあたかも対峙するような「コア」研究が不可欠となっているのである。

このように見てくると、ロウズが政策ネットワーク論をメゾレベル研究に特化したことと、このレベルを前提としたモデルを提示したことの有意性が明らかになるのではないだろうか。すなわち、仮に巨視的・包括的にミクロ・メゾ・マクロの各レベルを眺望し、これを3つの構成要素からなる一つの縮図ないしは小宇宙(microcosm)として捉えるならば、メゾレベルこそが3つの構成要素を連結・統合する結節点の役割を担うのであり、そのための不可欠な中心的構成要素となるのである。換言すれば政策ネットワーク論がメゾレベルの研究としてスタートしこれに専心するからこそ、ミクロ・マクロレベル双方向の研究・観察への起点となり得る(図表2-5)。

個人の利害代表としての組織に焦点が当てられる一方で、水平的「分散」と垂直的「分

権」は組織規模の断片化・縮小化をしいに加速させ、ついには個人の自己責任への帰結をもたらし、水平的「集中」と垂直的「集権」は組織のコントロールを掌握する構成員をより少数化、すなわちこれもまた組織の個人化をより一層助長し、ついには観察者の関心をコア組織やコア責任から個人単位・個人責任へと向かわせるのである。要するにネットワーク化こそがアクターの最小単位である個人にいきつくところの組織のコア化および空洞化の原動力となっている(図表2 6)。また、こうした理由から新しい統治の変容形態としての国家の空洞化やコアエグゼクティブについても、政策ネットワーク研究が国際組織や地方組織の個人、政府内の個人に焦点を当てることは洞察における必然的な帰結となる。

次に、政策ネットワーク論が抱える内部的課題を挙げるとすれば、サブ政策セクターと政策セクターをめぐるネットワーク構造をサブセクター間の連結も含めてどのように統合していくかであろう。ロウズの政策ネットワーク論は、統治の側面においてはドイツにおける政策ネットワーク論の影響を受けたものと思われるが、その基本的な論理展開やモデル作成は実証研究を土台にした「下からの」政策ネットワーク論である。ところが、政策サブセクターと政策セクターとの関係に関する限り、ロウズには政策サブセクターにおけるネットワークこそが政策セクターにおけるネットワークを構成しているという発想に欠けているように思われる。いわばこの点に関しては「上からの」政策ネットワーク論なのである。

しかし、何よりも政策ネットワークの理論およびこれにもとづいた実証研究が直面している最大の外部的課題は、これと隣接・交錯しつつ、相対的な勢いの点でますます優位な立場を築きつつある新公共管理論ではないだろうか。なぜならば、この理論は政府の意思に同化したより実務志向の理論であり、政府のみならず今や私的セクターやボランタリーセクターのイニシアチブを構成する主要素となっている理論だからである。さらに、特に80年代以降、イギリスのみならず、各国政府の役割や機能変容に対応して、経営技術的側面から政府の意向を最大限組み込む形での政策対案の提示を積み重ねてきたからである。ヒューズが述べたように確かに外観上は、「行政の伝統的なモデルは去り、これに新公共管理論が取って代わった」様相を呈している。

しかし、新公共管理論はこの論者の何人かが自ら指摘するように、政府や行政の役割がまさにネットワーク化現象のもとで変容しつつある中で、契約を土台とする市場メカニズムや私的セクターの管理運営方式をなぜ行政固有のメカニズムに適用するのか、あるいは私的セクターと公的セクターとの境界の曖昧化はあるにしても、なぜ公的セクターの私的セクター化を志向するのかなどといった従来からの問いに対して、今日に至るまで政府見解以上の回答を提供してはいないようにも思われる。

したがって、政策ネットワーク論がその学問的立場において政府との「距離」を置きつつ、世界各国と国家間において共通の趨勢になりつつあるネットワーク化の中で、実証研究を土台とした政策過程の動態メカニズムの把握を積み重ねていくことが、イギリス行政学のみならず、各国の行政学の再構成、すなわち、縦割りの行政学と横割りの行政学、あるいは政策学、制度学、管理学の合成に向けた一つの切り札となるように思われる。

先のヒューズという言葉に即していえば、「行政の伝統的なモデルは見直されつつあり、新しい行政研究の選択肢として政策ネットワーク論が登場した」といえよう。

図表 2 - 1 政策ネットワークの類型：政策共同体とイシューネットワークの特徴

次元	政策共同体	イシューネットワーク
1. 構成メンバー		
(a) 参加者の数	数は非常に限定され、グループによっては意識的に排除	多数
(b) 利害の類型	経済的、専門的利害が支配的	影響を受ける利害関係者を包括
2. 統合		
(a) 相互作用の	政策争点に関わるあらゆる事項について全てのグループ間の頻繁で高質な相互作用	接触頻度やその強度は絶えず変化
(b) 継続性	構成員資格、諸価値、成果の存続	アクセスは絶えず著しく変化
(c) コンセンサ	全ての参加者が基本的諸価値を共有し、成果の正当性を受容	合意の尺度はあるが摩擦の常態化
3. 諸資源		
(a) ネットワーク内の諸資源の配分	全ての参加者は資源を有し、基本的な関係は交換関係	ある参加者は資源を有するが、それらは制約され、基本的関係は協議による。
(b) 参加諸組織内の諸資源の再分配	ヒエラルヒー的で、指導者は構成員に命令を下すことが可能	構成員を統制するための多様で変化しやすい資源配分や能力
4. 権限		
	構成メンバー間の権限の均衡。一つのグループが支配可能であるにもかかわらず、共同体が存続するためにはポジティブサムゲームであることが不可欠	不均等な諸資源を反映した不均等な権限ゼロサムゲーム

資料：R.A.W.Rhodes and David Marsh, "New Directions in the Study of Policy Networks", European Journal of Political Research, XXI(1992), 187.

図表 2 2 政治現象についてのアプローチをめぐる分類

基本的な分析単位	理論構築の方法		
		演繹的	帰納的
	個人	公共選択	厚生経済学
	団体	マルキシズム	多元主義/コーポラティズム
	諸制度	新制度論	国家主義

資料 : Michael Howlett and M.Ramesh, *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*(Oxford, 1995), p.19.

図表 2 3 政策ネットワークの分類

		ネットワーク参加者の数とタイプ			
		国家諸機関	1つの主要な社会グループ	2つの主要な社会グループ	3つかそれ以上の社会グループ
ネットワーク内における国家/社会関係	国家統制型	官僚制ネットワーク	顧客主義ネットワーク	トライアドネットワーク	多元主義ネットワーク
	社会支配型	参加型国家主義的ネットワーク	争奪的ネットワーク	コーポラティストネットワーク	イシューネットワーク

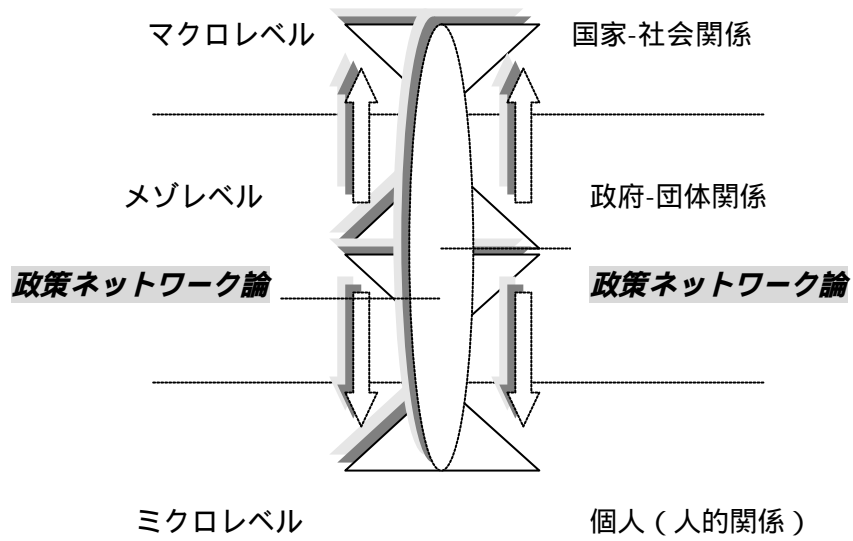
資料 : Michael Howlett and M.Ramesh, *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*(Oxford, 1995), p.130.

図表 2 4 政策ネットワークの概念

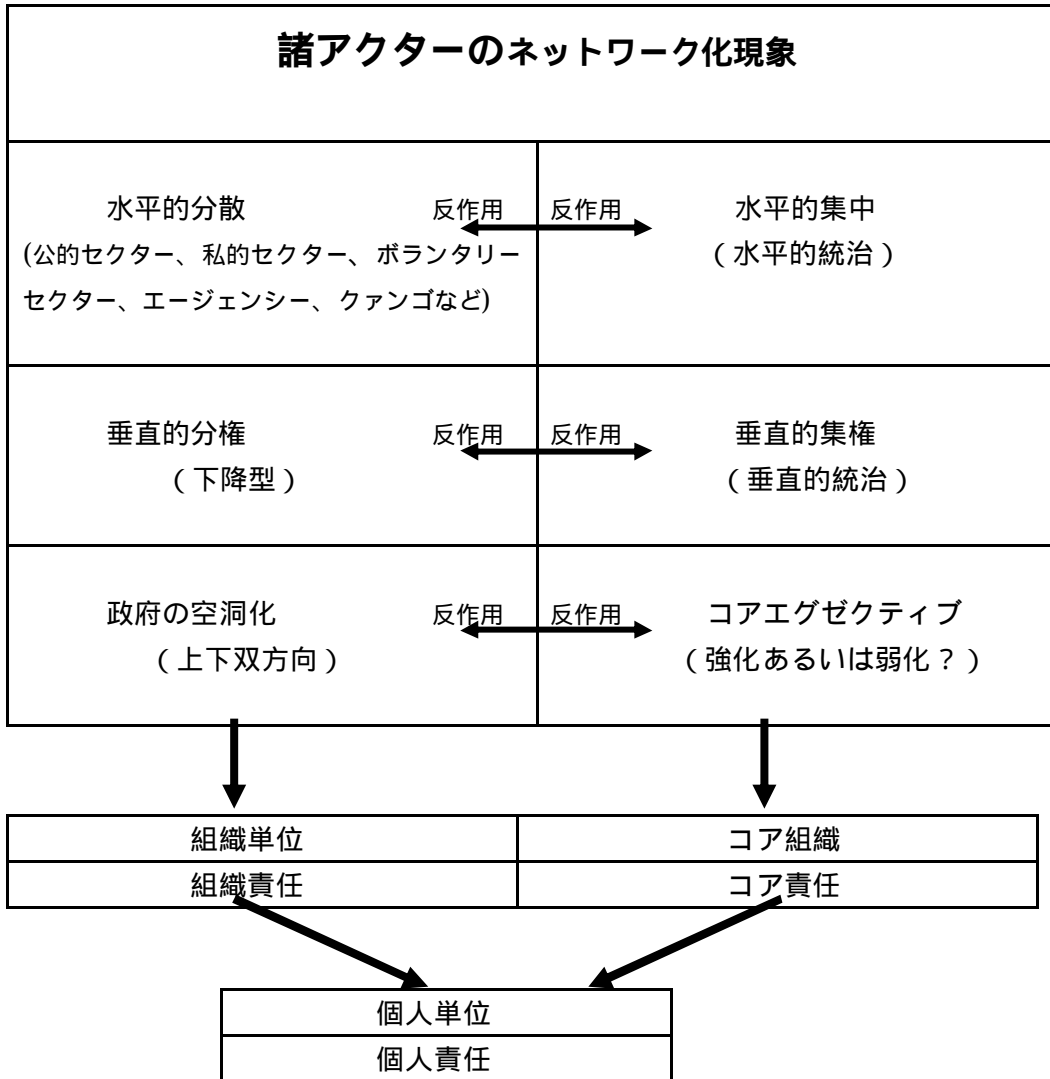
	量的ネットワーク概念	質的ネットワーク概念
	利害調整派	統治派
分析ツールとしての政策ネットワーク	国家/社会関係の類型論としての政策ネットワーク	政策決定における公的諸アクターと私的諸アクターとの間の非ヒエラルヒー的な相互作用形態を分析するモデルとしての政策ネットワーク
理論的アプローチとしての政策ネットワーク	政策過程や政策結果の決定要因としての政策ネットワーク構造	特定の統治形態としての政策ネットワーク

資料 : Tanja A. Börzel, "Organizing Babylon, On the Different Conceptions of Policy Networks," *Public Administration*, XXXXXXVI(1998), 265.

図表 2 5 政策ネットワーク論の射程



図表 2 6 ネットワーク波及モデル



第2章の註

¹ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*(Oxford, 2000), pp.273-274.

² アメリカにおける政策ネットワーク研究の現状について、例えば、ローレンス・J・オウズトーレ・ジュニア(Laurence J. O' Toole, Jr.)は、「ネットワークに関する刺激的な研究は外国において行われ、アメリカの行政学会においてはほぼ無視された状況にある」と認識しつつも、複雑なネットワークは相対的にみて一般的なものであるのみならず、その数や重要性においても増加していると指摘している。大胆なあるいは複雑な争点に対処する政策は、その執行のためにネットワーク化された諸構造が必要とされ、サービス執行やその管理をめぐる複合的でネットワーク化されたメカニズムは、直接的な管理的把握を緩やかにする一方で政府プログラムの到達度を拡大するとしているのである。さらに行政サービスの立案や執行過程で、政策領域の交錯に対処することは避けられないがゆえに、調整やネットワークは不可欠であると強調する。

オウズトーレはまた、ネットワークモデルはヒエラルヒーの垂直的要素と機能的に引き出された相互依存の水平的構成要素とが組み合わされたものでなければならぬと述べる。さらに、重度精神病患者に対するサービス執行のネットワークに関する4つの都市を対象とした研究を紹介し、これをネットワークの遂行(performance)をネットワークそれ自身の構造的特徴と結びつけようとした最初の研究としての特質を持っていると評価し、諸アクターの配列における統合の程度とタイプ、外部的コントロール、安定性、そして環境的資源提供の程度とタイプがこの研究によって提示されたと把握している。そして、行政サービスの遂行についての適切な理解は、ネットワークレベルの分析理論を構築しないことにはできない、と述べている。(Laurence J. O' Toole, Jr., "Treating Networks Seriously, Practical and Research-Based Agendas in Public Administration," *Public Administration Review*, XXXXXVII(1997), 46-49.)

³ Michael Howlett and M.Ramesh, *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*(Oxford 1995), pp.6-11.

⁴ R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham, 1997), pp.4-195.

⁵ David Marsh, "The development of the policy network approach," in David Marsh ed., *Comparing Policy Networks*, (Buckingham, 1998), 6.

⁶ David Marsh, "The utility and future of policy network analysis," in David Marsh ed., *Comparing Policy Networks* (Buckingham, 1998), 191-192.

⁷ Andrew Hindmoor, "The Importance of Being Trusted, Transaction Costs and Policy Network Theory," *Public Administration*, XXXXXXXVI(1998), 25.

⁸ Paul Cloke, Paul Milbourne and Rebekah Widdowfield, "Partnership and Policy Networks in Rural Local Governance, Homelessness in Taunton," *Public Administration*, XXXXXXXVIII(2000), 111-133.

⁹ Geoffrey "Dudley, British Steel and Government since Privatization, Policy 'Framing' and the Transformation of Policy Networks," *Public Administration*, XXXXXXXVII(1999), 51-67.

¹⁰ Hubert Heinelt and Randall Smith, "Introduction," in Hubert Heinelt and Randall Smith ed., *Policy Networks and European Structural Funds* (Hampshire, 1996), 3.

¹¹ Hubert Heinelt, "Conclusions," in Hubert Heinelt and Randall Smith ed., *Policy Networks and European Structural Funds* (Hampshire, 1996), 302.

¹² Hans Bressers, Laurence J. O'Toole Jr, and Jeremy Richardson, "Networks as Models of Analysis, Water Policy in Comparative Perspective" in Hans Bressers, Laurence J. O'Toole Jr and Jeremy Richardson ed., *Networks for Water Policy, A Comparative Perspective*, (London, 1995), 6.

¹³ Hans Bressers and Laurence J. O'Toole Jr, "Networks and Water Policy, Conclusions and Implications for Research," in Hans Bressers, Laurence J. O'Toole Jr and Jeremy Richardson ed., *Networks for Water Policy, A Comparative Perspective*, (London, 1995), 204-214.

¹⁴ David Knoke, Franz Urban Pappi, Jeffrey Broadbent, Yutaka Tsujinaka, *Comparing Policy Networks, Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan* (New York, 1996), p.101.

¹⁵ *ibid.*, pp.210-223. この中で政党、政府省庁、業界団体、労働組合、職業団体、公益団体の政策諸アクター間における相互作用の記述・分析がなされている。政治的諸課題をめぐる組織的利害の程度、組織的評判と政策事象への参加の分布、中心的なネットワークによる諸組織の位置づけ、法律制定への影響力行使の努力などについても比較の論点としている。例えば、日本の労働政策に関わる諸アクターとして、2大労働連盟(labor federations)、5大経済団体(business federations)、34の労働組合団体、そして33の業界団体、さらに、公益団体、交錯領域(業界、労働、政党)の討議フォーラム、政府省庁の労働担当局、労働省と厚生省については各々5つの局と3つの局、諮問機関、当時の6政党にインタビューを実施した。こうした大掛かりな調査研究から得られた知見は、日本特有の合意システム、情報の共有システムとして記述される。自民党政府の「創造的保守主義」において労働連盟政府中枢 center に統合された参加者であり、こうしたシステムが政権党や労働省の仲介を伴いつつ社会におけるすべての重要な諸アクターの間での政策協議を可能にすると結論している。(*ibid.*, pp.71-205.)

¹⁶ Christopher Pollitt, Johnston Birchall, Keith Putman, *Decentralising Public Service Management* (London, 1998), pp.314-331.

¹⁷ Chris Painter and Kester Isaac-Henry, "Managing Local Public Services," in Sylvia Horton and David Farnham ed., *Public Management in Britain* (London, 1999), 163-176.

¹⁸ Carsten Daugbjerg, "Linking Policy Networks and Environmental Policies, Nitrate Policy Making in Denmark and Sweden," *Public Administration*, XXXXXXVI(1998), 278.

¹⁹ Jens Blom-Hansen, "A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks," *Public Administration*, XXXXXXV(1997), 669-675.

²⁰ Fiona Nunan, "Policy Network Transformation, The Implementation of the EC Directive on Packaging and Packaging Waste," *Public Administration*, XXXXXXVII(1999), 621.

²¹ Colin Hay and David Richards, "The Tangled Webs of Westminster and Whitehall, The Discourse, Strategy and Practice of Networking within the British Core Executive," *Public Administration*, XXXXXXVIII(2000), 1-25.

²² Matthew V. Flinders, "Setting the Scene, Quangos in Context," in Matthew V.

Finders and Martin J. Smith ed., *Quangos, Accountability and Reform, The Politics of Quasi-Government* (London, 1998), 4.

^{2 3} Matthew V. Finders, "Why Do Governments Love Them?", in Matthew V. Finders and Martin J. Smith ed., *Quangos, Accountability and Reform, The Politics of Quasi-Government* (London, 1998), 33.

^{2 4} Matthew V. Finders and Martin J. Smith, "Realizing the Democratic Potential of Quangos," in Matthew V. Finders and Martin J. Smith ed., *Quangos, Accountability and Reform, The Politics of Quasi-Government* (London, 1998), 202-210.

^{2 5} Martin J. Smith, *The Core Executive in Britain* (London, 1999), pp5-18.

^{2 6} *Ibid.*, pp.182-251.

^{2 7} Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems* (Oxford, 1995), pp.40-52.

^{2 8} Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems* (Oxford, 1995), p.131.

^{2 9} Tanja A. Borzel, "Organizing Babylon, On the Different Conceptions of Policy Networks," *Public Administration*, XXXXXXVI(1998), 254-266.

^{3 0} Vivien Lowndes and Chris Skelcher, "The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships, An Analysis of Changing Modes of Governance," *Public Administration* XXXXXXVI(1998), 314-331.

^{3 1} Rhodes, *op.cit.*, pp.167-176.

^{3 2} R. A. W. Rhodes, "From Institutions Dogma, Tradition, Eclecticism, and Ideology in the Study of British Public Administration," *Public Administration Review*, XXXXXVI(1996), 508-514.